Comisión de Industria, Energía y Minería

Carpeta Nº 998 de 2006

Versión Taquigráfica N° 651 de 2006

MECANISMOS DE IMPORTACIÓN EN ADMISIÓN TEMPORARIA, TOMA DE STOCK Y RÉGIMEN DEVOLUTIVO

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 19 de julio de 2006

(Sin corregir)

PRESIDE: Señor Representante Hebert Clavijo.

MIEMBROS: Señores Representantes Mauricio Cusano, Álvaro Delgado, Fernando Longo Fonsalías, Adriana Peña Hernández y Carlos Varela Nestier.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo Abdala.

ASISTE: Señor Representante Darío Ferraz Braga.

INVITADOS: Por el Ministerio de Industria, Energía y Minería: señor Jorge Lepra, Ministro; ingeniero Martín Ponce de León, Subsecretario; Miguel Mariatti, Director Nacional de Industria; y doctor Ariel Callorda, asesor.

Por el Ministerio de Economía y Finanzas: doctor Mario Gandelman; contador Jorge Mouchantef; y doctor José María Robaina, asesores.

Por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU): ingeniero Miguel Bretchner, Presidente; y señor Aníbal Espasandín, Gerente de Verificación y Control.

Por la Dirección Nacional de Aduanas: Capitán de Navío (r) Luis Alberto Salvo, Director Nacional; y doctor Carlos Castillo, Director de Asuntos Jurídicos y Notariales.

SEÑOR PRESIDENTE (Clavijo).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión de Industria, Energía y Minería tiene mucho gusto en recibir al Ministro y Subsecretario de Industria, Energía y Minería, señor Jorge Lepra e ingeniero Martín Ponce de León, al Director Nacional de

Industria, señor Miguel Mariatti y al asesor, doctor Ariel Callorda. También recibimos con mucho gusto al Presidente del LATU, ingeniero Miguel Bretchner y al Gerente de Verificación y Control, señor Aníbal Espasandín.

La convocatoria de esta tarde tiene como fin analizar el proyecto de ley del Poder Ejecutivo relativo al mecanismo de importación y admisión temporaria. En sesiones anteriores hemos recibido a representantes de la Cámara de Industrias del Uruguay y de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay.

SEÑOR MINISTRO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- Concurro a la invitación de esta Comisión con mucho gusto. Para nosotros es muy importante interactuar con los señores Diputados, escucharlos y, eventualmente, que nos escuchen. Pensamos que en el desarrollo de la tarea de los Poderes Ejecutivo y Legislativo esto tiene que ser así.

En esta oportunidad nos convocan por un proyecto de ley en cuya redacción ha participado el Director Nacional de Industria, señor Miguel Mariatti, y las autoridades del Laboratorio Tecnológico del Uruguay, que vaya si tiene relevancia en este tema de admisión temporaria.

Por lo tanto, voy a ceder la palabra al Director Nacional de Industria, señor Miguel Mariatti.

SEÑOR MARIATTI.- Este proyecto de ley que tiene media sanción del Senado, fue trabajado en consenso con el resto de los organismos que intervienen en la operativa de la admisión temporaria.

Antes de ingresar en los temas técnicos sobre los que puede haber dudas, hay que destacar que la admisión temporaria es una herramienta fundamental para la operativa de la industria en Uruguay. Diría que la industria uruguaya de exportación está basada en un pilar fundamental: la admisión temporaria. Por eso tiene que ser una ley clara. En algunos casos este proyecto es demasiado específico, ya que hace referencia a cada una de las herramientas. Como primer paso se da una definición, que quizás esté reiterada en otras leyes. Quisimos que el proyecto tuviera la más absoluta claridad y transparencia para que los operadores supieran cómo opera este mecanismo y tuvieran muy claro cuándo infringen la ley, así como la sanción que esto conlleva. La sanción es fundamental porque la no correcta utilización de la admisión temporaria va más allá de un error y de una multa. La mala utilización de esta herramienta fundamental para la industria hace un daño enorme al industrial que la usa según las definiciones establecidas en la ley. La ley simplemente da rango legal a determinados artículos que tenían una normativa de base de decreto; estos pasan a tener base legal y se aclaran todos los conceptos.

(Ingresan a Sala las autoridades de la Dirección Nacional de Aduanas y del Ministerio de Economía y Finanzas)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Industria, Energía y Minería da la bienvenida al Director Nacional de Aduanas, Capitán de Navío retirado Luis Alberto Salvo y al Director de Asuntos Jurídicos y Notariales, doctor Carlos Castillo. También recibimos con mucho gusto a los representantes del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección de la Asesoría Política Comercial, doctor Mario Gandelman, contador Jorge Mouchantef y doctor José María Robaina.

SEÑOR DELGADO.- En primer lugar, agradecemos la numerosa delegación que nos visita en el día de hoy. Ha sido de orden en esta Comisión de Industria, Energía y Minería hacer todas las consultas con los actores involucrados antes de empezar a votar un proyecto de ley, que en este caso viene con alguna modificación del Senado.

Este proyecto tiene la particularidad de que los actores y quienes tienen el usufructo del régimen no han hecho algunos aportes en el Senado. Nos parece importante plantear algunas dudas y mejoras al proyecto, sin que ello determine un enlentecimiento del trámite.

Creemos que dar rango legal al régimen de admisión temporaria es muy importante, ya que este mecanismo ha sido absolutamente beneficioso para el país.

En ese sentido, es bueno trasladar al Poder Ejecutivo todas las dudas que se nos han ido planteando por parte de las delegaciones que nos visitaron, para que dé su opinión en este momento o más adelante, a través de algún memorándum, si fuera necesario.

Algunos sectores han planteado la duda de cómo incide el seguro en la mercadería que ingresa en admisión temporaria. Hay todo un debate sobre si el seguro debe o no ser obligatorio y, en caso afirmativo, si debe serlo por ley y, más específicamente, qué tipo de seguro habría que exigir por vía legislativa.

Sobre todo en situaciones de estas en las que después se reclama frente a determinados siniestros, hay industriales que están asegurados y otros que, a su propio riesgo, no aseguran la mercadería que ingresa por admisión temporaria. Queremos preguntar si ustedes tienen opinión formada sobre si es necesario o saludable la obligatoriedad de asegurar la mercadería que ingresa en admisión temporaria. Sabemos que la mayoría de los industriales ingresa su mercadería asegurada, pero es bueno conocer la opinión del Poder Ejecutivo.

En segundo lugar, otra duda que ha surgido de las delegaciones que han venido hasta el momento es sobre la posible transferencia, parcial o total, del régimen de admisión temporaria, en el caso de que un empresario ingrese mercadería o insumos en admisión temporaria, utilice una parte y otra la ceda para que la reexporte otro exportador luego de otro proceso industrial. También está el tema de la responsabilidad, si se transfiere total o parcialmente, o si termina siendo solidaria siempre. Nosotros quizá podríamos avanzar en una mejor redacción, sobre todo de los dos artículos que están involucrados, que tienen el mismo espíritu, aunque tal vez su redacción no sea feliz. Hay, por lo menos en apariencia, alguna contradicción al respecto.

En tercer término, me parece importante el tema de las competencias. El LATU es un organismo determinante, por ser el que autoriza y asegura el buen uso del régimen de admisión temporaria. Por anécdotas que nos cuentan los propios usuarios del régimen, muchas veces ha habido una superposición de competencias con la Dirección Nacional de Aduanas, más allá de que le corresponda, nítidamente, al Laboratorio Tecnológico del Uruguay. En ese caso queremos saber si sería bueno definir más claramente las competencias para evitar este tipo de superposiciones, si es que las hay, de acuerdo con lo que nos cuentan a nosotros.

Otra de las dudas que hay tiene que ver con una disposición que establece que una vez aprobado este proyecto, se convierte en ley y deroga todas las disposiciones en contrario. Nuestros invitados se darán cuenta de que hay muchos asuntos librados a la reglamentación y en ese marco están los decretos reglamentarios como el Decreto Nº 380. Existe la posibilidad de que sea simultánea la promulgación de la ley de admisión temporaria con una reglamentación, a través de un decreto, para no dejar la posibilidad de una situación de vacío, discrecionalidad o reglas de juego no demasiado claras, lo que daría garantías para todos. De lo contrario, tendríamos que buscar algún mecanismo para la transición: que hasta tanto no se reglamente puedan seguir determinadas disposiciones -para que no haya un salto-, como una solución de continuidad en la operativa.

SEÑOR SALVO.- Buenas tardes a todos. Creíamos haber llegado en hora, pero parece que llegamos un poquito tarde.

Antes de contestar preguntas, quisiera expresar algunas ideas de la Dirección Nacional de Aduanas. Nosotros entendemos que las operaciones de admisión temporaria son de enorme importancia para la promoción industrial del país y sus orígenes datan de hace quizá cien años, con la Ley Nº 3.816, así como otras leyes -la de creación del LATU- y una serie de decretos, además, por supuesto, del Código Aduanero Uruguayo.

Nosotros sacamos los valores de las admisiones temporarias para ver de qué estábamos hablando, si hablamos de miles y miles de millones o de tres pesos. En el año 2000 las admisiones temporarias fueron por US$ 399:000.000, mientras que el comercio exterior ascendió a US$ 5.458:000.000. A partir del año 2000 fueron bajando, hasta alcanzar su punto más bajo en el año 2002 con US$ 351:000.000. A partir de allí empezaron a subir hasta alcanzar los US$ 516:000.000 el año pasado, en un entorno de US$ 6.500:000.000 de comercio exterior. Para que se hagan una idea, estamos hablando de un 7% u 8% del comercio exterior por concepto de admisiones temporarias.

Nosotros conocimos el proyecto de ley -que tiene iniciativa del Poder Ejecutivo y media aprobación- cuando el Senado lo envió a la Dirección Nacional de Aduanas. Lo entendimos de enorme importancia y lo hicimos

estudiar por la Sala de Abogados, pero cuando contestamos al Senado, ya había sido aprobado, porque tuvo un proceso muy rápido. Yo traigo una copia del estudio de la Sala de Abogados para dejarla en la Comisión, a fin de que los señores Diputados la tengan en cuenta.

Si bien la iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo, los legisladores son quienes aprueban las leyes. Sentimos que es nuestra obligación poner en claro algunos puntos que ustedes los deben tener en cuenta para la firma de este proyecto.

Yo empezaría, no por el artículo 1º sino por el artículo 9º, que dice: "Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente ley". Parece de orden y muy sencillo, pero ¿qué pasa? La mayor parte de esto ha sido regulado por decreto y hay que tener cuidado, porque esta es una operación aduanera y, como tal, ¿qué ley hay que se pueda oponer o que pueda tocar este proyecto de ley? El Código Aduanero Uruguayo, que es básico para todas las operaciones aduaneras. Ahí pasamos del último al artículo 1º, porque el Código Aduanero Uruguayo, en el artículo 50, define lo que es admisión temporaria y ya ahí empezamos a tener determinadas consideraciones que no están expresamente igual. Al final del segundo párrafo del artículo 1º cuando se define la admisión temporaria se establece: "o agregación de valor determinadas con significante ocupación de mano de obra". ¿Y qué es el significante? ¿Cómo podemos considerar el significante? Para algunos, una cosa será algo muy significativo, mientras que para otros, será insignificante. El significante no lo podemos considerar dentro de una escala de valores. Una misma cosa puede ser muy diferente significativamente según cómo se considere.

Además, consideramos que hay dos tipos de admisiones temporarias. Está la mercadería que es reexpedida como entró, que no comprende esta última frase. Actualmente, son administradas por el Ministerio de Economía y Finanzas. Hay una serie de admisiones temporarias como los circos, los camiones que entran para hacer una operación especial, las máquinas para trabajar con el arroz, etcétera. Están bajo la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas y de pronto acá las igualamos y las pasamos todas a la otra, a la que en realidad actúa el LATU y que tiene mercadería que cambia, que se utiliza para su transformación o elaboración.

Todo esto con respecto al artículo 9º y 1º.

Con respecto al artículo 2º hay un detalle. En el Senado se estableció un plazo de 18 meses. Normalmente, esto se regula por decreto.

SEÑOR DELGADO.- No entendí bien: ¿a usted le preocupa la redacción del artículo 9º?

SEÑOR SALVO.- Sí, porque la ley base es el Código Aduanero Uruguayo, y si empezamos con las definiciones que son diferentes, vamos a hacer un trabajo de abogados con reclamos y recursos o lo que sea, de acuerdo con las circunstancias. Es un detalle.

El artículo 12 establece un plazo que normalmente se establece por decreto a efectos de darle mayor flexibilidad a las cosas. No es importante, pero siempre queda esa posibilidad.

El primer inciso del artículo 3º da la potestad al Ministerio de Industria, Energía y Minería, con la siguiente indicación: "del uso de los mecanismos de promoción industrial de que trata el artículo 1º[...]"; estamos en el artículo de las definiciones. Le da una potestad total a dicha Cartera mientras que había determinadas admisiones temporarias que eran manejadas por el Ministerio de Economía y Finanzas.

El artículo 4º es quizás el más importante de todos. Ha sido el origen de una serie de problemas y hemos vivido personalmente el de una de las principales empresas de nuestro país. En ese momento llegamos a una reunión en el Ministerio de Industria, Energía y Minería en la que dijeron: "Si yo tengo que pagar las dos multas, cerramos". Voy a poner el mismo caso que puso el Ministerio de Industria, Energía y Minería. Si cruzamos una luz roja y encontramos dos inspectores ¿los dos nos van a poner una multa? ¿Vamos a recibir dos multas por un mismo hecho significativo? Es algo que ustedes deben considerar, porque está aumentando sensiblemente la multa. Un caso muy importante terminó con una multa en general de unos $ 35:000.000, y fue el resultado final de la revocación que hizo el Presidente de la República en la última etapa del recurso. O sea que en este caso, las empresas que han recurrido se les ha dado la razón en el sentido de la doble aplicación o la aplicación de dos valores diferentes de multas. Es algo que deben considerar.

Nosotros pusimos un ejemplo. Vamos a suponer que tenemos un desvío de una mercadería por valor de US$ 100 y un tiempo de tres meses. De acuerdo con el artículo 6º de la Ley Nº 14.629, debe pagar el 200% de los tributos. En este caso, se le aplica un 20% de los tributos aduaneros -TCA, TCI y otros- y un 40% de IVA de anticipo, COFIS y otros, lo que daría un 60%. A eso le aplicamos el 200% de los tributos, lo que nos daría US$ 120. O sea que el total nos va dando 60, tiene que pagar los tributos más la multa, US$ 180. Con la aplicación de esta ley o de un decreto por el 100% del valor CIF de la mercadería, le estaríamos sumando otros US$ 100. En este caso, debemos tener en cuenta que es aplicable en forma general, tanto al que tenía que pagar tributos como al que no. A todos se les aplica lo mismo, ya sea que ingresen trigo o un perfume: el 100% de su valor.

Después, por el Código Tributario le entra un 20% de valor de los tributos dejados de pagar por mora, y va a tener un recargo aproximado menor al 1% mensual del valor. Entonces, llegamos a que US$ 100, con la vigencia de esta ley, va a tener unos US$ 293,80 por aplicación de todas las multas. Como venía normalmente, serían US$ 100 menos, es decir, US$ 193,80. Si a todo esto le sumamos lo otro que se establece, también lo estamos suspendiendo, porque dice que determinarán la inmediata suspensión preventiva del régimen de admisión temporaria, "draw back" y toma de stock.

SEÑOR DELGADO.- Estudiando el tema surgieron algunas anécdotas de gente que usa el régimen de admisión temporaria y contaron algunas experiencias. Nos gustaría saber si efectivamente es así. En el caso de que la Aduana pudiera constatar defraudación al régimen de admisión temporaria y no puede determinar exactamente el monto, ¿la Aduana lo estima habitualmente? Si lo estima, ¿la Aduana le aplica además las sanciones del caso? Está claro que las sanciones que vayan por otra vía van a Rentas Generales vía el Ministerio de Industria, Energía y Minería. En el caso de la Aduana, tenemos entendido que van a Rentas Generales y un porcentaje a proventos de funcionarios. ¿Es así? Se habla de un 40%.

SEÑOR SALVO.- La aplicación de una multa en Aduanas, en este caso, es el 40%. Una parte de los 193,80 va a los denunciantes, otra parte a todos los funcionarios, y otro 15% para tecnología o a distintos fines de Aduana. De esta cantidad, le correspondería un 13,8% a Rentas Generales.

Pero el señor Diputado me hizo otra pregunta que no recuerdo.

SEÑOR DELGADO.- Cuando no se puede determinar exactamente la defraudación al régimen, ¿la Aduana hace un estimativo sobre el cual aplicar las sanciones correspondientes? ¿Se determina en forma taxativa a través de determinada documentación? Si no pueden determinarlo, ¿estiman más o menos el nivel de defraudación?

SEÑOR SALVO.- Se hace una estimación en aquellos casos en que prácticamente es lo mismo, pero que no se tiene la documentación que lo pruebe. En ese caso, se genera un convenio. Pero son esos casos en que prácticamente sucede lo mismo, pero que no se tiene toda la documentación para probarlo.

SEÑOR CASTILLO.- El artículo 165 de la Ley Nº 17.296 prevé la realización de convenios en los casos en que se detecten situaciones en las cuales se haya producido el desaduanamiento de mercaderías. Es decir, estamos hablando de situaciones en las cuales se haya producido el ingreso de mercadería al territorio aduanero uruguayo. En base a lo que prevé la ley relacionada con la represiva aduanera, la Administración tiene hasta cinco años para perseguir, buscar o corroborar la situación de los distintos ingresos de mercadería al territorio aduanero. En ese esquema de trabajo, si se detecta alguna situación en que se haya cobrado de menos o pagado de menos, entonces, se pueden realizar las reliquidaciones y multas. En esos casos, los convenios solo tienen relación con la forma de pago y no con la multa, con la sanción. Si el administrado, la empresa o quien corresponda, entiende que no corresponde que se le analice su documentación porque no infringió ninguna norma, en ese caso, tiene todo el derecho que le asiste. Simplemente, dice que no va a pagar y la Administración tendrá que ver después los medios por vía jurisdiccional.

El punto concreto es que el convenio debe ocurrir solamente en función del pago y no de los montos ni de la sanción. En el caso concreto de esta modalidad de pago, se aplica el Código Tributario, es decir, hasta 36 cuotas.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- Creo que estamos con un proyecto de ley de particular importancia.

Si las cifras que recién mencionaba el Director Nacional de Aduanas en su intervención -que no vamos a reiterar- las aplicamos al subconjunto de importaciones del sector industrial, estamos hablando de un porcentaje de una enorme trascendencia.

El adecuado funcionamiento del régimen de admisión temporaria tiene mucho que ver con el nivel al que puede llegar la industria nacional. Es más: que Uruguay disponga de un régimen de admisión temporaria fue de las cosas que en su momento se negociaron como lo que se suponía iba a ser un diferencial compensatorio por las asimetrías de tamaño en la estructura del MERCOSUR. Luego se fue generalizando y hoy no opera como diferencial. Pero constituye una enorme importancia para un país pequeño como Uruguay, que en su producción está obligado a tener un sistema de acceso a materia prima muy ágil y de bajo costo en diversas etapas de elaboración que, a su vez, puedan ser insumos para la producción uruguaya.

Como bien se dijo acá, esto comenzó a principios del siglo pasado; estamos prácticamente a cien años de su inicio.

De manera que creo que esta ley es muy importante.

¿Qué es lo que estamos haciendo con esta ley? El Poder Ejecutivo está tratando de hacer algunos ajustes que, diría, son básicamente menores en el conjunto de lo que significa el régimen, pero poniendo mayor nitidez y claridad en algunos de sus efectos de borde -ese es el carácter de esta ley-, buscando mejorarlo y volviendo al concepto inicial: necesitamos que este régimen funcione con absoluta fluidez y seriedad. La seriedad del funcionamiento del régimen es una condición de negociación en la cancha internacional. Este es el cuadro en el que hay que ubicar esta ley.

De ahí la importancia singular que tiene esto para el Poder Ejecutivo en general, y para nuestro Ministerio en particular.

Este fue el marco general y ahora quiero hacer dos reflexiones específicas sobre cosas mencionadas y un par más sobre las cosas nuevas que incluye el proyecto de ley en eso que denominaba efectos de ajuste.

En primer lugar, el proyecto de ley define un régimen de admisión temporaria. El proyecto de ley arranca diciendo: "Los titulares de actividades industriales podrán hacer uso [...]", etcétera. Entonces, se define qué quiere decir esto a los efectos de la ley. En definitiva, en el Uruguay hay más de un régimen de admisión temporaria. Una cosa es la admisión temporaria con destino industrial y otra cosa es la admisión temporaria con otros fines y en otras circunstancias. Esta ley se refiere a la admisión temporaria como mecanismo de uso industrial, y eso está desde el acápite del artículo 1º. Por tanto, creo que no hay que dar otro alcance a la definición. Esta ley no se opone a nada que tenga que ver con otras áreas de actividad o con otros ámbitos de leyes que puedan estar usando el mismo nombre para referirse a cosas diferentes. En particular, está claro que si entra en admisión temporaria el equipamiento de un circo -no recuerdo si fue este el ejemplo que se usó- hoy en día se entiende que ese sistema de admisión temporaria es tan distinto a este que, por decir algo, no pasa por el LATU. Es decir, el sistema de admisión temporaria que tiene que ver con la industria es un sistema particularmente controlado y seguido por el LATU, y no tiene nada que ver con otras admisiones temporarias que existen por otras razones y otros motivos y que, en general, su contralor se hace directamente por la Aduana en forma exclusiva.

Voy a hacer una acotación más sobre este tema. En este caso, uno podría pensar: "Bueno, pongámosle nombres distintos a cosas que son distintas". En realidad, muchas veces se usa la misma palabra para cosas distintas. El problema es que quede definido qué alcance tiene y a qué se refiere. Luego, de manera vulgar, si es necesario y hay colisión, se le da algún otro nombre, y hay varios ejemplos de ello. Me parece que lo que sí podría valer la pena en el rol de colegislador que aquí está usando el Poder Ejecutivo al enviar el proyecto de ley al Parlamento -aquí resulta atinado que se haya señalado este riesgo de confusión-, es que la Comisión en su informe y, eventualmente, los legisladores en Sala dejaran muy claro esto que acabamos de decir, de manera de que aun cuando uno lo entienda lógico, no quede la menor duda en la interpretación. Nadie está pretendiendo reglamentar nada que vaya por fuera de lo que el proyecto está abarcando.

Por otra parte, quisiera referirme a un segundo tema mencionado. Alguna vez he puesto el ejemplo de quien cruza con luz roja, pero no con dos Inspectores sino con uno. El problema es aquel que cruza con luz roja y, además, va a contraflecha. La pregunta es si le corresponde una multa o dos, porque en realidad está violando dos normas distintas. Inclusive, uno podría poner el ejemplo del que cruza con luz roja, va a contraflecha y, además, atropella a alguien, produciéndole un daño equis, por lo cual termina pagando una demanda civil. Se trata de un mismo hecho, pero en la medida en que transgrede normas diferentes, cada transgresión tiene su multa, su sanción o su responsabilidad.

Pienso que hay que diferenciar situaciones. Si una persona en forma excepcional ingresa en admisión temporaria no importa qué y, olímpicamente, lo que hace es un directo contrabando, sale a plaza a comercializarlo y solo busca fraguar la documentación, no está lesionando solo el régimen aduanero, el Código Aduanero, es decir, lo que el país tiene previsto para imposición de mercadería que ingresa al Uruguay; además, está lesionando -y muy fuertemente- un código de promoción industrial. No es igual aquel que hace contrabando haciendo uso del régimen de admisión temporaria que aquel que hace contrabando sin hacer uso de él; no es lo mismo. Quien lo hace sin utilizar el régimen está violando una norma interna del país, está evitando tributos y tendrá una cantidad de sanciones, pero quien lo hace usando el régimen de admisión temporaria, además está causando al país un daño de otro calibre. Por tanto, es razonable que este caso sea equivalente al del señor que además de cruzar con luz roja va a contraflecha. Está violando dos cosas distintas y, por consiguiente, es razonable que cada una tenga su correlato.

Lo que sí me parece que es importante destacar con relación a este proyecto de ley es que hoy este concepto -que como tal, obviamente, valía antes y vale con prescindencia de la ley- está muy mal resuelto desde el punto de vista jurídico porque, mientras que las violaciones al Código Aduanero están en una ley, las violaciones al régimen industrial están en un decreto. Como comprenderán, esto no es razonable y alrededor de un mismo hecho, por un lado, hay una ley y, por otro, un decreto. Esto, en manos de abogados, ha llevado a una dirección que no es la adecuada, que es la de discutir si se aplican dos multas por un mismo hecho cuando, en realidad, yo creo que se están aplicando dos multas por dos violaciones a situaciones diferentes, que se hacen, sí, a través de un mismo hecho. Creo que una de las cosas más importantes que hace este proyecto de ley es que esto quede ordenado.

Aprovecho a decir que, como una cantidad de cosas, debe tener una norma muy objetiva lo que hace a la parte estrictamente industrial. Quienes hacen uso del régimen son una cantidad acotada, limitada, definida y controlada de empresas, y las empresas que en su trabajo hacen uso de cientos de permisos de admisión temporaria van generando en consecuencia una historia y una mecánica. En ese sentido, creo que es de enorme importancia -me refiero exclusivamente a la sanción- el régimen de promoción industrial porque la verdad es que en lo que tiene que ver con el régimen aduanero se buscó no innovar. El régimen aduanero estará bien o mal, pero se debe discutir en el marco del régimen aduanero. El Poder Ejecutivo entendió que no era conveniente incluirlo aquí. No porque no lo hayamos discutido; lo discutimos, pero entendimos que esta norma no era el ámbito para debatir el régimen aduanero.

En lo que hace al régimen de promoción industrial, se establece un concepto que para nosotros es muy importante. No es lo mismo un señor que hizo uso cuatro veces del régimen de admisión temporaria y en tres de ellas le faltó la mitad del stock, que un señor o una empresa que desde hace diez años viene haciendo uso del régimen, que hace uso del régimen cientos de veces y al cual le aparece un faltante de stock. Es razonable que incorporemos en la defensa del régimen la historia de la empresa. Por supuesto, no por vía casuística, sino por vía de la reglamentación del Poder Ejecutivo, como lo establece el proyecto de ley, es bueno determinar que las industrias que trabajan desde hace largo tiempo y lo hacen bien tengan cierta tranquilidad frente a las que lo hacen mal, y que se puede sancionar teniendo en cuenta los antecedentes.

Dijimos que queríamos agregar alguna cosa complementaria. Naturalmente, se mantiene un conjunto de cosas como, por ejemplo, dar cuenta a quienes corresponda de las irregularidades, pero quiero hacer hincapié en esos efectos nuevos que trae el proyecto de ley. Hay uno que para nosotros es de singular importancia.

Hoy en día, hay empresas que no venden a otras empresas nacionales porque si la segunda empresa comete alguna irregularidad o es suficientemente desordenada en el aspecto administrativo como para tener las cosas mal, la primera queda rehén de la segunda en toda su actividad porque puede perder la calidad de usuario del régimen. En ese sentido, lo que establece el artículo 5º es de una enorme significación. Básicamente dice lo siguiente. Siempre es clave que las empresas estén identificadas y que sean de las empresas usuarias del

régimen, que no son todas sino algunas. Se cumple con determinado requisito y se les hace un seguimiento. Si otra empresa usuaria del régimen y, por tanto, que se registró en el LATU, que se presentó, que está en el Ministerio, de la que tenemos todos los antecedentes, es decir, una empresa B va a la empresa A y le compra cien kilos de una tintura que luego va a usar como materia prima, que para la primera es el resultado de una elaboración de cosas que tiene en admisión temporaria, se produce el traslado de responsabilidad. Por supuesto, la gestión hay que hacerla como con cualquier admisión temporaria; se empieza haciendo los trámites igual que siempre. Pero cuando esta segunda empresa efectúa la compra, con la factura y la autorización del trámite, la primera empresa "descarga" -como se dice en la jerga de los que están en la admisión temporaria- esos cien kilos de su admisión temporaria y no es más responsable. En cambio, la segunda empresa pasa a ser responsable de esos cien kilos. Lo que sí se mantiene es el plazo, y por eso es que hay un vínculo entre las dos; no son totalmente independientes, porque lo que no queremos es que por esa vía se extiendan los plazos. El plazo de la segunda es el remanente de plazo que le quedaba a la primera. Si estamos en un plazo de ciento veinte o ciento ochenta días -como se dijo en algún momento- y la venta se produce a los setenta días, a la segunda empresa le quedan ciento diez días para clausurar en cualquiera de las formas habilitadas la admisión temporaria.

Esto es de una enorme importancia. Hoy esto significa un grado de complejidad enorme porque, afortunadamente, hay mucha transferencia de industria a industria en una multiplicación de valor agregado que es bueno estimular. De manera que debe quedar claro que si, por ejemplo, una empresa vende a Juan Pérez, sigue siendo responsable de que Juan Pérez exporte. Es decir, si no se trata de empresas que estén dentro del régimen, la responsabilidad la seguirá teniendo el titular; le venderá o no, pero tendrá toda la responsabilidad. Por lo tanto, esta transferencia de responsabilidad no deja que nadie se nos escape del régimen, solo es admisible entre las empresas que están autorizadas a operar en el régimen.

Por último, entre estos efectos de borde querríamos llamar la atención respecto del artículo 8º: "El régimen de admisión temporaria previsto en esta ley" -no en otros regímenes- "es también aplicable a las máquinas y equipos de cualquier origen que ingresen transitoriamente al país para su reparación, mantenimiento o actualización". Esta es una innovación, ya que Uruguay ahora también exporta equipamiento. Si esos equipamientos que se exportan -que en muchos casos tienen que ver con equipamientos biotecnológicos, de controles industriales; por ejemplo, los marcapasos y los sistemas de control de los marcapasos, pero hay otros controles industriales- por algún motivo alguno se rompió y tiene que repararse, la reparación puede costar US$ 50, pero el trámite no es fácil ni cómodo. No tiene por qué ser el caso de una reparación. Por ejemplo, si simplemente se trata de una actualización, y el fabricante dice: "Corregí una pulga que tenía el programa; queremos traer las máquinas para corregirlo", hoy se acude a ciertos vericuetos. Afortunadamente, se está desarrollando este aspecto.

Aclaro que se habla de producción nacional porque si esa maquinaria es extranjera ya está incluida dentro de las características generales del régimen. Por lo tanto, cuando se establece "de cualquier origen", en realidad se trata de una corrección del proyecto original del Poder Ejecutivo que establecía "nacional", porque lo extranjero estaba incluido automáticamente. Compartimos la modificación de haber puesto "de cualquier origen", para no llamar la atención y que sea mal recibido por los organismos internacionales que permanentemente están negociando con estas cosas. Pero es importante aclarar que esto en realidad habilita a una cosa nueva para un sector que todavía no tendrá excesivas dimensiones, aunque es de una enorme importancia para el país.

SEÑOR CUSANO.- Quiero saber qué pasa en el caso del software. Es decir, yo puedo traer equipamiento para actualizar software, máquinas que manejen algo a las que es muy difícil de detectar qué les estamos incorporando. Este equipamiento, ¿también es considerado maquinaria?

SEÑOR BRETCHNER.- El régimen incluye no solo las actualizaciones de versiones de software, que uno teóricamente podría estar haciendo a través de la red. No obstante, en más de un caso llegan equipos que tienen una placa electrónica cuyo software hay que actualizar y no se puede hacer a distancia.

Uno podría pensar en otra serie de servicios, como las calibraciones. Sería ridículo que una empresa se tuviera que instalar en zona franca para reparar equipos de todo tipo desde el extranjero porque sería mucho más fácil poder ingresarlos en admisión temporaria.

La especialización de hacer software podría extenderse a otras áreas. Se han presentado casos muy claros de calibraciones de equipos. Hay equipos que hay que calibrar in situ. A veces es más fácil mandar un equipo a nuestro país para ser calibrado que viajar a calibrarlo.

El caso del software es uno de los más claros en los que no es fácil determinar el valor agregado a la vista, porque en realidad no está, pero se hace. Quien ha trabajado en electrónica sabe que todas las placas tienen una actualización de software en la misma placa.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- He escuchado atentamente las distintas exposiciones.

Como soy lego en esta materia, traté de estudiar un poco para intentar esclarecer lo que no está claro en este proyecto.

Tenía una cantidad de preguntas para formular; algunas ya fueron contestadas, y otras fueron respondidas parcialmente. No obstante, quiero referirme al meollo del asunto, que es el aspecto sancionatorio. No me queda nada claro este aspecto; es más, advierto que existe una contraposición de normas legales. He tratado de vincular los artículos 3º y 4º del proyecto con el Decreto Nº 380/004 -que el proyecto estaría sustituyendo parcialmente-, la ley sobre el contencioso aduanero -que refiere expresamente a la defraudación aduanera y su correspondiente sanción-, el artículo 94 del Código Tributario y la Ley Nº 14.629 sobre importación de mercaderías, a que remite el proyecto, y en realidad nada me queda claro. A los despachantes de aduana tampoco les quedó claro, y quizás amerite un estudio más profundo y una discusión con más tiempo con los redactores del proyecto para aclarar algunos aspectos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Despedimos al señor Ministro de Industria, Energía y Minería, quien se debe retirar por problemas de agenda.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- El artículo 4º establece: "Las empresas que comercialicen en el mercado interno [...] incurrirán en la infracción prevista en el artículo 6º del Decreto-Ley Nº 14.629 [...]". Al final de esta norma se establece: "[...] so pena de incurrir en la infracción prevista por el artículo 13", referida a la infracción aduanera. Si se analiza fríamente, en algunos aspectos esta norma parece más benévola que aplicar una multa del 100%. En efecto, el artículo 13 del Decreto-Ley Nº 14.629 establece que se presumirá defraudación: "A) Cuando el precio normal fijado de acuerdo a las normas de valoración de Bruselas por la Dirección Nacional de Aduanas, supere como mínimo en un 100% (cien por ciento) el valor declarado por el importador; o- B) Cuando se omita o se establezcan incorrectamente, los datos en los respectivos formularios, que para control de la valoración, imponga la Dirección Nacional de Aduanas". A su vez, el siguiente inciso habla expresamente de la diferencia de valor y dice: "Si los hechos dieron lugar simultáneamente a más de una infracción aduanera solo se aplicará la sanción mayor".

Entiendo que se trata de sanciones diferentes, pero no me queda claro cómo salimos de este embrollo en este contexto de normas. El Código Tributario es la norma básica y está clara. Supongo que la intención de este proyecto es que en el caso de una infracción administrativa en general, se aplique el Código Tributario, pero cuando se trate de una expresa violación al régimen de admisión temporaria se incurrirá en la infracción prevista en el artículo 6º del Decreto-Ley Nº 14.629, que se remite al artículo 13 de la misma norma.

A renglón seguido dice: "Dichas empresas serán sancionadas con una multa de hasta el 100%" -que también esto ya está cambiando el Decreto porque en este decía "del 100%". Acá ya se agrega la palabra "hasta", que deja un margen discrecional, que no sabemos a qué se debe y es una de las cosas que desearía me aclaren "del valor CIF de la mercadería [...]" y termina diciendo: "[...] sin perjuicio del pago de los tributos de importación, anticipos, actualizaciones, multas y recargos que correspondan". Otra vez creo que esta mención final se refiere al Código Tributario, pero tampoco me queda claro. Digo esto en cuanto al tema sancionatorio que, desde mi punto de vista, está bastante confuso y no se aclara nada más con lo que nosotros podamos decir en el Parlamento, porque las leyes no tienen espíritu. Las leyes son las leyes y lo que está establecido en ellas no lo podemos cambiar después.

El otro día estuvimos discutiendo el tema con los despachantes de Aduana y también con gente de la Cámara de Industrias y ellos, inclusive, llegaron a aseverar que la sanción tenía que ser dura en estos casos, porque no

se puede violar una ley de esta naturaleza que importa tanto para el país, por lo que significa la admisión temporaria en las exportaciones del Uruguay.

Ahora paso a otro tema que también está ligado -dentro de las tantas dudas que tengo- que es el del seguro. Esto no me queda para nada claro, quizás por desconocer la mecánica de las importaciones. Este es un tema que afecta a los privados -desde mi punto de vista no afectaría para nada al Estado-, y si aseguran o no es problema de ellos en última instancia porque son quienes van a sufrir los perjuicios económicos por no tener las mercaderías aseguradas. Quisiera saber cuál es la razón por la que se establece este seguro acá, como en el Decreto Nº 380; quizás es porque ya estaba en el Decreto, casi con la misma redacción.

Por último, no me queda claro como está redactado el tema de las responsabilidades. Creo que hay una contradicción -capaz que me la pueden aclarar- entre el artículo 5º y el artículo 6º. El artículo 5º dice: "La transferencia de la admisión temporaria, total o parcial, conlleva simultáneamente la transferencia de la titularidad en el trámite y de la responsabilidad en relación al mecanismo en uso". De aquí parece surgir que la transferencia le da la responsabilidad al nuevo titular y el anterior titular queda libre de ella.

Por otro lado, en el artículo 6º se establece: "Las responsabilidades por las operaciones de admisión temporaria recaerán en la empresa titular de la misma y solidariamente en los exportadores y demás intermediarios, por las cantidades que el titular acredite haberle entregado en la forma que establezca la reglamentación". Me da la impresión de que hay una contradicción, que se podría subsanar redactándolo de otra forma para que quede más clara la norma.

No obstante, quiero decir que me parece de importancia sustancial que todo esto quede reglado por una norma jurídica con valor de ley y que no siga en un Reglamento o en un Decreto como el Decreto Nº 380, que es muy exhaustivo y creo que está bien. Pero la ley hace que las cosas queden establecidas y no puedan ser cambiadas por el Gobierno de turno porque a veces puede haber otras implicancias. Para mí, entonces, es un mérito de esta Administración que se presente este proyecto de ley y que lo podamos estar discutiendo hoy.

SEÑOR CALLORDA.- Voy a intentar seguir el orden que plantearon los señores Representantes.

En el proyectado artículo 4º se establece que las empresas que comercialicen en el mercado interno los bienes importados al amparo del régimen de admisión temporaria, así como las empresas a las cuales se les constate un faltante de stock de bienes ingresados en admisión temporaria, aunque no se pueda probar que hayan comercializado en el mercado interno esos bienes, tendrán dos sanciones: una que puede aplicar el Ministerio de Industria, Energía y Minería y que puede consistir en una multa de hasta el 100% del valor CIF de los bienes vendidos en el mercado interno o faltantes de stock; una segunda sanción que es la multa que puede aplicar la Dirección Nacional de Aduanas, además del cobro de los tributos y recargos correspondientes.

Es importante señalar que esta posibilidad de doble sanción es lo que nosotros intentamos que el legislador entienda y quiera, porque acá se están tutelando dos bienes jurídicos diferentes, como dijo el señor Subsecretario.

En efecto, por un lado está la sanción que puede aplicar el Ministerio de Industria, Energía y Minería por infracción a un régimen de promoción industrial de carácter excepcional, y para esa sanción se debe tener en cuenta el grado de responsabilidad del infractor, esto es, si actuó con culpa o con dolo así como sus antecedentes en la materia. Es lo que está dicho en el texto del proyectado artículo de la ley.

Por otra parte, está la multa que puede aplicar la Dirección Nacional de Aduanas por infracción a las normas aduaneras y que suponen la responsabilidad objetiva, esto es que no se tome en cuenta la intencionalidad del infractor ni sus antecedentes. Esta es la aclaración que podemos hacer en cuanto a las dobles multas.

SEÑOR DELGADO.- De lo antes mencionado, se desprende que el cambio fue ex profeso. El Decreto planteaba una sanción equivalente al 100% del valor CIF de la mercadería y ahora el proyecto incluye la expresión "de hasta el 100%". Es decir que hay un margen de discrecionalidad en aplicar las sanciones.

Creo que son de las cosas que sería bueno que quedaran claras, en el sentido de que si va a existir la posibilidad de aplicar las sanciones hasta el 100% del valor CIF, deberíamos contar con un registro de empresas infractoras al régimen, si hay. Además, deberíamos calibrarlas y establecer rangos indicando que a determinadas infracciones les corresponden determinadas sanciones. Posiblemente se pueda establecer en el Decreto reglamentario esa especie de registro de empresas infractoras y de sanciones.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- El artículo 4º tiene dos conceptos.

Por un lado, está claro que hay dos sanciones distintas que tienen que ver con regímenes distintos. Tanto es así que si ustedes se fijan en el artículo 3º cuando habla del control y de la responsabilidad dice: "La constatación de irregularidades que puedan implicar pérdida de renta fiscal determinará la inmediata comunicación al Ministerio de Economía y Finanzas, por parte de dicha Secretaría de Estado". Porque puede haber irregularidades de otro estilo, como plazos de comunicación, en fin, hay toda una reglamentación que las empresas que están en ese régimen tienen que cumplir. Y hay que tener la autoridad para establecer la normativa y el decreto reglamentario, teniendo en cuenta una casuística que tiene que ver ya con detalles del régimen

Volvamos entonces a los casos en los que hay real o presunta pérdida fiscal que son los que competen a las dos partes. Hay una parte que corresponde a la Aduana y, como ya dije, no queremos tocarla y sobre eso en la ley no se innova; sigue todo exactamente igual. Donde aparece "hasta el 100%" es en la parte en que se atribuye cuál es la multa con relación a la infracción del régimen de promoción industrial. Yo comparto lo que se dijo y tal vez hubiera sido bueno ponerlo en el mismo inciso, pero en todo caso está en el inciso siguiente. Hay un inciso que dice: "Dichas empresas serán sancionadas con una multa de hasta el 100% [...]" y en el inciso siguiente se establece: "El monto de la multa que aplicará el Ministerio de Industria, Energía y Minería se fijará atendiendo a las escalas que determine la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo, tomando en cuenta los antecedentes del administrado".

Es decir que la ley establece dos cosas: en primer lugar el criterio de los antecedentes y, en segundo término, que no va a poder ser la administración corriente, ni siquiera el Ministerio de Industria, Energía y Minería el que pueda establecer qué porcentaje corresponde; eso está en la reglamentación y tiene que ser de aplicación automática y no casuística, lo que todos compartimos. Creo que el proyecto así lo establece; solo hay que combinar los dos incisos. Me parece que el proyecto es suficientemente claro.

SEÑOR CALLORDA.- Comparto -es una opinión personal- la necesidad de que haya inmediatez entre la aprobación de la ley y la reglamentación, entre otras cosas por esto, que no es un tema menor.

El otro asunto que dos señores Representantes plantearon, es el tema de los seguros. En realidad, como dijo el señor Representante que habló en último término, hay una redacción casi parecida, pero no igual. La finalidad de este artículo -no sé si la redacción es adecuada o no- es que el Estado no vaya a dar por bien cumplida una admisión temporaria en caso de que a una empresa se le incendien los bienes que ingresó bajo ese régimen y el seguro reconozca, por ejemplo, que de los US$ 100.000 que trajo en ese régimen, perdió US$ 50.000. Entonces, el Estado no puede cancelar la admisión temporaria por los US$ 100.000, sino que tiene que estar a lo que la compañía aseguradora reconozca. Lo contrario, sería un despropósito; el Estado no puede reconocer más de lo que la compañía aseguradora haya reconocido. Esa es la finalidad del artículo. Respecto de las transferencias de las admisiones temporarias y de las responsabilidades, creo que tenemos situaciones que pueden diferenciarse. Una cosa es la transferencia que se hace con las autorizaciones del Ministerio de Industria, Energía y Minería, en cuyo caso, si de un total de 100 se transfieren 50, se transfiere la responsabilidad por esas 50 y no por el total. Hay otros casos en los que el bien circula sin la debida autorización, sin haber sido real y efectivamente transferido. En ese caso se establece la responsabilidad solidaria de todos quienes hayan participado en esta operativa.

SEÑOR ESPASANDÍN.- El proyecto prevé dos situaciones. Una es la transferencia de bienes entre dos empresas y la transferencia de titularidad dentro de un mismo plazo. La otra es la responsabilidad que tiene que ver con las operaciones de admisión temporaria en general. El tema de la admisión temporaria es bastante más complejo de lo que parece a primera vista. Cuando una empresa trae determinada materia prima para elaborar otra materia prima, que a su vez vende a otra empresa, que

a su vez es vendida a una tercera y hasta a una cuarta empresa -es la cadena de valor que se va generando con este régimen-, se debe determinar cuánta responsabilidad corresponde a quien recibió mercadería en admisión temporaria. Pero este titular de la admisión temporaria no le vende a una, sino quizás a veinte, a diez o a cuatro empresas.

Por ejemplo, tenemos que determinar cuánta sal tiene un zapato cuando se exporta. Esa es nuestra función en el régimen de admisión temporaria. Si Uruguay exporta zapatos es porque hay cueros y si hubo cueros es porque hubo sal para curtirlos. En otros casos, hay otros curtientes que vienen de materias primas que fueron elaboradas por empresas que fabrican pinturas, pigmentos u otro tipo de productos que van a intervenir en el proceso del cuero. Esto hace que la mercadería que se vaya vendiendo del primer titular a un segundo fabricante, tenga que indicar en su factura -el Decreto Nº 380/04 lo establece muy claramente- qué tipo de mercadería entrega, qué cantidad, qué valor tiene, para que éste, a su vez, la repique a quienes va a vender su porción de mercadería, hasta que podamos determinar cuánto de ese ingrediente tiene el producto final que se está exportando.

Aquí debemos considerar el artículo 6º del proyecto de ley, que refiere a la responsabilidad por la cuotaparte de mercadería que va entregando a cada uno de los clientes para exportación.

Pongo un ejemplo más sencillo. Una empresa que fabrica cajas de cartón, entrega a un frigorífico una determinada cantidad de ellas y en la factura indica la cantidad de mercadería que entrega, la cantidad de celulosa que descarga y que había ingresado en admisión temporaria, que tiene tal NSM, tal cantidad y tal valor. Ese frigorífico que recibió esas cajas es responsable por esa cuota parte de mercadería ingresada en admisión temporaria. Así lo será el tercer frigorífico, el cuarto y los restantes. Hay diferencia entre una responsabilidad y otra.

SEÑOR CUSANO.- Por lo dicho anteriormente, cuando constatamos que una mercadería ingresa a plaza sin haber hecho los pagos correspondientes, entra una figura nueva que es el contrabando.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- Eso sigue vigente.

SEÑOR SALVO.- Voy formular algunas observaciones.

La primera tiene que ver con los faltantes de stock. En el inciso tercero del artículo 4º se establece: "salvo caso fortuito o fuerza mayor y siempre que el riesgo se encuentre cubierto por el seguro". Hay una serie de condicionantes que deben ser tenidas en cuenta y que están supeditadas a que la mercadería esté asegurada o no. Aquí se establece que "se encuentre cubierto por el seguro", pero no dice si tiene que estar o no estar asegurado.

En cuanto a las sanciones, se ha hablado de la sanción al régimen de promoción industrial. Entiendo que este artículo expresa la suspensión preventiva del régimen de admisión temporaria. Esta, en sí misma, es una sanción. No tiene un valor que se pueda calcular, pero tiene un valor que en cada caso va a ser de peso. La sanción es la suspensión del régimen de promoción industrial. Las otras sanciones son numéricas y se calculan de una determinada manera. Este es otro valor que tenemos que sumar a los demás. Acá dice que es una sanción al régimen de promoción industrial.

Quiero hacer referencia al artículo 7º, que dice: "Los titulares y directores de las empresas serán personal y solidariamente responsables de todas las obligaciones establecidas en la presente ley". Desde el punto de vista del control, esto es bienvenido, pero establece diferencias. Acá lo estamos haciendo con las admisiones temporarias, pero ¿qué pasa con los demás? En los demás casos la responsabilidad está de acuerdo con la participación que se tuvo. Acá se puede ser miembro de un Directorio y haber votado que no, pero indudablemente le va a caer una sanción. O sea que estamos haciendo diferenciaciones con lo demás. En los demás casos la responsabilidad de los titulares directores de las empresas está supeditada a la participación que tuvieran en los hechos que se cometieron. Simplemente eso, para aclararlo, porque se establecen diferencias con otras situaciones.

SEÑORA PEÑA HERNÁNDEZ.- Agradezco al señor Subsecretario que nos haya explicado la referencia a "Los titulares de actividades industriales", al inicio del artículo 1º, porque esa era una de

las dudas que teníamos.

Cuando vinieron los despachantes de Aduana hicieron hincapié, en el artículo 3º, en dos palabras que a su juicio dejaban abierto el camino. Dice así: "Cométese al Ministerio de Industria, Energía y Minería, con la intervención técnica y administrativa del Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), prevista en la Ley Nº 13.640 [...], el contralor del uso de los mecanismos de promoción industrial de que trata el artículo 1º, sin perjuicio de la competencia que les atribuye la normativa vigente a la Dirección Nacional de Aduanas y a la Dirección General Impositiva".

Ellos comentaban que quedaba un poco abierto el camino, al decir "sin perjuicio". Sería importante aclarar este punto.

En cuanto al artículo 4º, evidentemente hay dos posicionamientos. Uno es el de la Dirección Nacional de Aduanas, si no entendí mal. Por eso me gustaría que se aclarara. Yo veo que Aduanas no está de acuerdo con la doble imposición de multas y sanciones que tiene este proyecto. El Ministerio, por su parte, me ha dado a entender que quieren que sea así, como forma de evitar que este tipo de cosas suceda, y lo están buscando ex profeso. A mí se me da a entender, en esta reunión de la Comisión, que tendríamos dos posiciones bastante separadas en cuanto a la forma de pensar respecto al artículo 4º.

En cuanto a la última parte del inciso cuarto del artículo 4º, donde dice "y se hubiera denunciado el siniestro a los organismos competentes", los despachantes nos pedían que fuera aclarado quiénes eran los organismos competentes adonde formular la denuncia, como forma de no estar tratando de averiguar si es el Ministerio, el LATU, Aduanas, etcétera.

Otro punto que no me queda en claro es el que estaba comentando el Director Salvo, y refiere al inciso sexto del artículo 4º: "Las situaciones previstas en los incisos primero y cuarto del presente artículo, verificados por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay, determinarán la inmediata suspensión preventiva [...]", o sea que quedaría en manos del LATU verificar -esta es una aclaración que quiero que me hagan- o directamente hacer la suspensión preventiva.

Por su parte, el artículo 9º expresa: "Deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente ley". Cualquier decreto, con una ley, queda directamente derogado. Así que en ese caso, a mi entender, no habría ninguna objeción.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- Me parece conveniente que queden en la versión taquigráfica algunas aclaraciones, aun aquellas que puedan ser redundantes. El sentido de la expresión "sin perjuicio" es el vulgar. Uno podría decir: "Cométese al Ministerio de Industria, Energía y Minería [...] el contralor del uso de los mecanismos de promoción industrial", y terminar ahí, pero uno podría dudar de si eso le quita o no alguna otra competencia a otros organismos que habitualmente trabajan muy cerca de estos. Hay otros organismos que tienen otra cantidad de competencias, por ejemplo Salubridad, que puede estar afectada por algún hecho involucrado. Algunos organismos trabajan tan cerca que al Poder Ejecutivo le pareció atinado poner en forma expresa, en el proyecto de ley, que esto es "sin perjuicio", es decir, sin afectar las competencias establecidas para estos otros organismos.

Más adelante se vuelve a incluir la expresión "sin perjuicio", cuando se dice que serán sancionados con una multa con destino a Rentas Generales, "sin perjuicio del pago [...]", para que no quede ninguna duda de que se trata no de sustituciones sino de complementos.

En el caso en que se hace referencia a siniestros que se hubiesen denunciado ante los organismos competentes, la lista puede ser un poco extensa, según el tipo de siniestros de que se trate. Pero si es un incendio, lo que importa es si la denuncia se presentó ante la Dirección Nacional de Bomberos; si es un robo, en la seccional correspondiente; si es una demolición, en la Intendencia Municipal. Puede haber distintos casos, pero no se puede invocar una causal de fuerza mayor si no se hace la denuncia. Estamos hablando de personas jurídicas que están utilizando un régimen muy especial, a través del cual el país da derechos muy especiales de tener mercadería que ingresó al territorio nacional sin pagar derechos, para lo cual están registrados, listados, controlados, con leyes que establecen la responsabilidad y un seguimiento del LATU porcentaje a porcentaje; uno podría mostrar las planillas para ver que son miles y miles. Hay todo un sistema

de contralor muy cuidadoso. Una empresa con esas características no puede invocar un siniestro si no lo denunció. ¿Dónde? Donde corresponde denunciarlo. Poner en la ley la lista sería excesivo. Entiendo que queda claro el concepto.

SEÑOR CUSANO.- En la reunión anterior, cuando se habló del tema del faltante de stock, se mencionó robos, incendios y se habló de la empresa ALUR, en Canelones, que se había inundado, y de que no están contempladas las inundaciones. Eso fue dicho expresamente.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE INDUSTRIA, ENERGÍA Y MINERÍA.- Acá en ningún lugar se dice incendio, sino caso fortuito o fuerza mayor. Y se exige que el siniestro haya sido denunciado, salvo que alguien crea que una inundación no es un siniestro. Se puede hacer la aclaración verbalmente para que nadie tenga dudas, pero se está hablando de circunstancias excepcionales y de fuerza mayor, por lo tanto, no atribuibles a responsabilidad alguna del involucrado y se supone que el involucrado, a su vez, tomó todas las medidas que debe adoptar.

¿Qué estamos buscando cubrir? Lo que estamos buscando cubrir es que nadie haga un mal uso del régimen de promoción industrial. Si hubo una situación excepcional, si se le cayó un árbol y destrozó una mercadería, hay que hacer la denuncia ante el organismo correspondiente. Es un hecho de fuerza mayor, fuera de su control. Naturalmente, como se decía, si el seguro dice que solo le afectó un 10%, no vamos a reconocerle un 60%. De todas formas, siempre las cosas se pueden precisar más. Pero el trazo grueso está dicho en la ley y un caso de fuerza mayor no puede lesionar los derechos aduaneros, de salubridad o cualquier normativa vigente.

La siguiente pregunta que se hacía tenía que ver con la verificación realizada por el LATU. Eso ya está asignado por la ley; es un régimen habitual.

Este material que les estoy mostrando es el trabajo de un día. Corresponde a la lista de admisiones temporarias autorizada. Si lo desean, puedo hacerla circular. Por supuesto que todo esto se hace con el sistema informático adecuado. Las empresas -me ha tocado trabajar en algunas, participando de este proceso- tienen su propio sistema informático de contralor. Como bien se decía hace un rato, en un producto hay tantos gramos por kilo de tal producto; lo tienen que descargar; tienen que llevar su control de stock; están obligados a ello. El LATU tiene la facultad de llegar a la empresa y verificar que es así. Cuando se hace una exportación, se tienen que dar de baja exactamente las fracciones incluidas. Esto, que es la complejidad administrativa de algo que en lo conceptual puede ser claro, es el complemento administrativo y el control necesario para que el régimen no se desvíe. Y yo creo que este régimen viene funcionando bastante bien. ¿Saben una cosa? Si alguno de los países con los que trabajamos habitualmente con estos sistemas de admisión temporaria viera que estamos haciendo un mal uso de esto, tendríamos reacciones más fuertes. Por lo tanto, preveamos que no debamos tenerlas en el futuro.

Entonces, creo que hace bien el Estado en gastar ingentes sumas de dinero para esto. Naturalmente, en parte se financia con algunas tasas y tributos que se pagan asociados al régimen. Pero no estamos hablando de unos pocos trámites administrativos sino de todo un sistema funcionando de tramitaciones, que como además tiene componentes técnicas muy fuertes, quien lo realice no puede ser una oficina meramente administrativa; debe tener profesionales, químicos, ingenieros, técnicos. Cuando se dice que en ese aparato van dos bulones, se trata de que alguien tiene que verificarlo. Esto es medianamente simple, pero gramos en otra cosa es más complicado, como así también en los metros cuadrados que se gastan o no en tal confección de tela o de cuero. Es decir que hay una complejidad técnica incorporada al contralor y el LATU cumple un rol muy importante. Por supuesto que tendrá sus cosas para perfeccionar y mejorar. Pero lo que queremos -a eso apunta la ley- es tener las mejores herramientas para la industria del país, consolidándolas de la mejor manera.

SEÑOR CUSANO.- Quiero clarificar mis expresiones anteriores. Quien se refirió a las inundaciones fue el señor Durán de la Cámara de Industrias del Uruguay. Leo textualmente: "En el cuarto inciso del mismo artículo se establece: 'Lo dispuesto en el inciso segundo será aplicable, asimismo, a las empresas con faltantes de stock, salvo caso fortuito o fuerza mayor y siempre que el riesgo se encuentre cubierto por el seguro, y se hubiera denunciado el siniestro a los organismos competentes'. Parece razonable que la mercadería que se ha importado en admisión temporaria esté cubierta por un seguro para robos

o incendios. Pero en caso de que ocurran fenómenos atmosféricos o inundaciones que estropeen la mercadería -pasó no hace mucho que la planta de CALUR en Canelones quedó un metro bajo agua-, seguramente no se pueda o sea muy difícil recuperarla. Es muy importante que quede muy cerrado, muy acotado, pero también que se contemplen todos los casos que se pueden dar. Hay que cerrarlo para que no sea una vía de escape y que alguien denuncie un faltante".

En este contexto fue dicho.

SEÑOR BRETCHNER.- Los mecanismos de detección de faltantes son varios, desde la cancelación de la admisión temporaria hasta las inspecciones de stock. En el momento en que encontramos un faltante, se hace la denuncia a las autoridades del Ministerio de Industria, Energía y Minería, de la Dirección Nacional de Aduanas y de la DGI. Pero la operación desde el punto de vista de la admisión temporaria, cuando se va a hacer una exportación, cuando se pide una inspección, cuando nosotros mandamos una inspección o cuando alguien viene a cancelar una admisión temporaria, los sistemas detectan si está bien o si está mal. No se olviden que acá hay una multiplicidad de operaciones extremadamente complejas. Podríamos hacer un anecdotario. La complejidad es muy grande. Entonces, el instituto técnico es el que determina y, a partir del momento en que encuentra una infracción, enseguida sale la notificación a las autoridades.

SEÑOR SALVO.- Quisiera contestar las dos preguntas formuladas por la señora Diputada. Una era en cuanto a que veía dos posiciones en el tema de las sanciones. Yo no he expresado que tenga una posición al respecto; simplemente, estoy poniendo sobre la mesa una serie de hechos que tienen que considerar ustedes. No me estoy oponiendo, pero sí estoy poniendo en conocimiento de ustedes una serie de hechos en los que se le ha dado la razón a las empresas que recurrieron. Ténganlo en cuenta o no, pero el resultado es ese. Hasta este momento, es a través de una ley y de un decreto. Ahora sería ley contra ley, y eso va a quedar en manos del que sea. Pero hasta ahora ha sucedido así.

Con respecto a la derogación de las leyes, por supuesto sabemos que los decretos van a quedar derogados. Nuestra única preocupación es que la ley principal de Aduanas pueda estar tocada por esta ley. Ya dijimos que, en principio, la definición no es la misma y algunas cosas más.

SEÑOR ROBAINA.- Quiero hacer algunas consideraciones que me parecen de relevancia porque, de alguna forma, contextualizan el análisis de esta iniciativa.

Este proyecto de ley surge en un momento en que para la Administración, para el Gobierno Nacional, adquiere una significación muy importante el mantenimiento de un régimen que, desde el exterior, desde muchos sectores, es duramente cuestionado.

Como es notorio, Uruguay se encuentra en un proceso de integración en el cual se aprecia la existencia de Estados parte que han cuestionado con mucha severidad el régimen de admisión temporaria.

De manera que la primera motivación que tuvo la Administración en su momento para poner a consideración del Poder Legislativo este proyecto de ley fue establecer un régimen que minimizara los riesgos de cuestionamiento a partir de la imputación de un mal uso del mismo. De manera que cualquier análisis que se realice de este proyecto de ley debe atender el claro objetivo de aplicar un régimen muy estricto, muy severo, fácilmente controlable tal que los operadores, cuando lo utilicen, se ajusten estrictamente a la normativa eliminando todo riesgo de que el régimen deje un flanco adicional, que adquiere relevancia en la medida en que en el marco del proceso de integración regional ha levantado muchas resistencias.

Uno de los elementos a través de los cuales la Administración pretendió dar una mayor solidez y legitimación jurídica al régimen fue, precisamente, incorporar en una norma legal aspectos de reserva legal que habían estado tradicionalmente regulados en normas administrativas. Algunos de los detonantes que motivaron la presentación de este proyecto de ley fueron impugnaciones administrativas frente a multas que eran cuestionadas en su legalidad en virtud de que la fuente jurídica era un acto administrativo y no una ley. De manera que si hay un objetivo claro en esta instancia es el de eliminar un aspecto que claramente dejaba un flanco importante a los efectos de un correcto funcionamiento del régimen.

También en el marco de esa preocupación por una utilización correcta y adecuada del régimen, está el sistema sancionatorio que este proyecto incorpora. Naturalmente, hay dos posibles análisis; uno de ellos es el de oportunidad y conveniencia, que permite considerar que las multas son muy altas o que la acumulación de multas constituye un régimen excesivo. En este momento, no quisiera atender este aspecto, pero sí quisiera subrayar desde el punto de vista estrictamente jurídico que el hecho de que exista más de una sanción con relación al mismo hecho, y aun cuando ese hecho solamente afectara un único valor jurídico -con más razón cuando afecta a más de uno-, es perfectamente posible y en la legislación nacional hay muchos ejemplos de infracciones administrativas o de delitos que se castigan con más de una sanción.

Sin ir más lejos, la faena clandestina es un delito y es una infracción administrativa a su vez, pero como infracción administrativa puede ser sancionada -de hecho lo es- por comiso y la aplicación de multa. Con el delito de contrabando, si no me equivoco, ocurre exactamente lo mismo. De manera que creo que tenemos que aventar cualquier riesgo de estar incurriendo "non bis in idem".

Creo que en ese sentido la doctrina es bastante conteste en que se produce cuando ante un mismo hecho y luego de un procedimiento que aplique una sanción se somete al infractor a un segundo procedimiento que deriva en una segunda sanción. Pero esa es una situación diversa a aquella en la cual un individuo sometido a un único procedimiento pueda verse afectado con la aplicación de dos multas si el marco jurídico prevé la posibilidad de dos sanciones.

SEÑOR DELGADO.- Coincido con lo que dice el doctor. Sin duda, es el espíritu del proyecto de ley. Creo que también es evidente que surgen dudas sobre algunos de los aspectos, pero no solo les surgen a los legisladores sino también a los propios usufructuantes del régimen de admisión temporaria. Creo que la Comisión está dando no solamente un rápido tratamiento del tema sino que lo está haciendo con un sentido de apertura y de seriedad, a tal punto que está abierta a que todas las delegaciones vinculadas al tema puedan hacer aportes. Se trata de un tema fundamental, con un impacto económico demasiado importante como para que salga mal y que al año haya que estar modificando el proyecto y toqueteándolo. Si se está trabajando con un decreto que más o menos funciona y se trata de darle rango legal y mejorarlo, hagámoslo de la mejor manera posible. Creo que ese es el espíritu y en ese sentido estamos trabajando. Si tenemos que demorar unos días más, no importa, si sale con una mejor redacción y una mejor técnica legislativa, sobre todo, aclarando algunos aspectos que hoy no están del todo claros.

Me preocupan algunas de las cosas que expresó el Director Nacional de Aduanas vinculadas a ciertas preguntas que surgieron hoy, fundamentalmente, lo que tiene que ver con el artículo 9º, que no es un tema menor. Lo vinculo con la necesaria reglamentación, porque por todos los aspectos que hoy se manejaron, es imprescindible que sea promulgada esta ley conjuntamente con la firma de un decreto reglamentario. Debemos buscar la forma legislativa de concatenar esos dos hechos porque es sano para todos.

Sería conveniente dejar sentado, sobre todo en el caso de la Dirección Nacional de Aduanas, dos o tres reflexiones que se hicieron sobre ciertos temas, algunos que no son tan menores como la afectación que puede tener el artículo 9º nada más y nada menos que con respecto al Código Aduanero Uruguayo, así como otros aspectos que por lo menos requieren una mejor redacción por parte del Poder Ejecutivo.

En dos sesiones recibimos dos delegaciones diferentes y posiblemente recibamos alguna más, y sobre eso podremos elaborar los comparativos necesarios para tratar de avanzar en un proyecto de ley que esperemos que salga rápido, pero, por sobre todas las cosas, aspiramos a que salga bien.

SEÑOR VARELA NESTIER.- Como decía el señor Diputado Delgado, el espíritu de esta Comisión es la absoluta comprensión de la importancia de este proyecto de ley. Es clave para un renglón de nuestra economía como el comercio exterior que, a su vez, es estratégico para el desarrollo del país en el marco de la integración y de los cuestionamientos que han surgido sobre algunos aspectos de nuestra legislación. El hecho de que el régimen de admisión temporaria tenga rango de ley es sumamente positivo, e incorporar aspectos novedosos como, por ejemplo, el artículo 5º, que hace referencia a la responsabilidad y a la transferencia de la misma es más que positivo.

Acá hemos hecho centro en un tema que nos importa especialmente. Comparto el espíritu del Poder Ejecutivo en cuanto al tema sancionatorio, porque cuando el país adopta un sistema como el de admisión temporaria, está haciendo una opción al resignar parte de los tributos apostando a estimular la producción. Y quienes trampean esa voluntad, en cierta manera, están engañando al país en varios aspectos. Lo señalaba el señor Subsecretario. No solamente están cometiendo una infracción sino que también están violando la confianza pública y exponiendo al país a riesgos en sus relaciones internacionales. Por lo tanto, las sanciones deben ser muy duras y deben multiplicarse. Eso lo comparto. Las dudas que han surgido tienen que ver con la redacción. Creo que debemos eliminar toda probabilidad de que aquellos que vayan a usufructuar esta ley en su propio provecho y en detrimento del provecho de la colectividad se beneficien con algún recurso de inconstitucionalidad o con algún resquicio legal, que suelen saber utilizar al máximo para beneficiarse una vez más y perjudicar a la sociedad.

Creo que en ese aspecto deberíamos estrechar las posibles vinculaciones a efectos de convencernos de que la redacción es la correcta. He leído con atención las sesiones del Senado y no hubo cuestionamientos en este sentido. Quiero dejar constancia en la versión taquigráfica para que lo lean nuestros colegas del Senado sobre mi preocupación por el hecho de que la Dirección Nacional de Aduanas no haya sido recibida. Debió haberlo sido, aunque fuera en una sesión extraordinaria, para no entorpecer la rápida aprobación del proyecto. Pero esa unanimidad para mí es una referencia importante. No nos obliga en nuestras decisiones, porque, por suerte, este es un régimen bicameral, pero es una referencia importante en el sentido de que no existieron observaciones de fondo en ese aspecto. Simplemente, quería refrescar cuál es el espíritu de esta Comisión. Cualquier observación que aquí se realice no va en detrimento de la comprensión colectiva en cuanto a la urgente necesidad de aprobar este proyecto de ley; en todo caso, nos exigirá un mayor trabajo y una multiplicidad de reuniones para llegar en tiempo y forma a su aprobación. Trataremos de evitar este largo camino de modificaciones, para que no vuelva a la otra Cámara, sobre todo teniendo en cuenta que ha resuelto suspender todas sus actividades para abocarse al tratamiento de la Rendición de Cuentas, cosa que la Cámara de Representantes jamás hace, pero cada uno trabaja a su ritmo.

Entonces, con la comprensión de todas las complejidades que aquí existen, sería muy importante que la Dirección Nacional de Aduanas nos hiciera llegar por escrito sus observaciones y todos los aportes que considere pertinentes para favorecer nuestro trabajo y no tener que multiplicar reuniones. Creo que con lo que ha quedado en la versión taquigráfica de esta reunión tenemos un abundante material documental como para subsanar algunas lagunas, si es que existen, pero, sobre todo, resolver algunas dudas que todos teníamos.

SEÑOR LONGO FONSALÍAS.- Comparto todo lo que dice el señor Diputado Varela Nestier. Nuestro celo es que esto salga lo mejor posible desde el punto de vista jurídico.

La Cámara de Industrias del Uruguay decía que era importantísimo el aspecto sancionatorio y de esta sesión me quedan unas cuantas incertidumbres, que espero ir subsanando con el correr del estudio. Sigo con la idea de que el artículo 4º tiene una redacción infeliz que, evidentemente, tendremos que estudiar a fondo. El tema de las responsabilidades todavía no me queda claro y lo quería destacar, porque me parece fundamental para que este proyecto de ley tenga la fuerza que necesita.

SEÑOR VARELA NESTIER.- No comparto lo de la redacción infeliz, pero esa es una cuestión absolutamente lógica del debate parlamentario.

Insisto en que nos comprometemos a trabajar a fondo para subsanar, si es que hay que hacerlo, aspectos del proyecto de ley que puedan generar brechas que aprovechen aquellos que trabajan en contra del beneficio del colectivo.

SEÑORA PEÑA HERNÁNDEZ.- Todas estas aclaraciones, que son muy importantes para nosotros, aunque algunas parezcan mínimas, van a servir también para que se dejen establecidas en la versión taquigráfica, en el momento de votar en el plenario. De ese modo, cuando exista alguna duda se podrá recurrir a ellas; por eso, sus planteamientos son importantes para nosotros, a fin de trasparentarlos en el plenario, de modo que aquellas dudas que surjan en el camino de la aplicación de la ley se puedan evacuar con más facilidad, recurriendo a la versión taquigráfica.

SEÑOR SALVO.- No deseo que haya malentendidos: estamos en la misma línea, a pesar de que hemos sido un poco duros, de repente, al expresarnos sobre determinadas cosas. Entendemos que este proyecto de ley es muy importante; quizás deba tener algunos cambios de redacción, pero eso lo verán ustedes. Nosotros nos apuntamos para ver cómo mejorar la situación desde nuestro punto de vista, pero entiendan que compartimos la importancia de esta iniciativa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos a la delegación por los aportes recibidos y esperamos seguir en un intercambio necesario para llevar a buen fin este proyecto de ley.